



# Grundfreiheiten in Europa erhalten!

Positionspapier der Kammer für Migration und Integration (KMI)  
zur Debatte um die Personenfreizügigkeit im Europawahlkampf 2014

## Hintergrund

Kaum ein anderes Thema beherrscht im Vorfeld der Europawahlen 2014 die öffentliche Diskussion so wie die Personenfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union, oftmals begleitet von polemischen Tönen, mit denen die Angst vor „Armutseinwanderung“ geschürt wurde. Besonders in Deutschland und Großbritannien war von „Sozialtourismus“ im Rahmen der EU-Personenfreizügigkeit die Rede. Der Begriff wurde in Deutschland zum Unwort des Jahres gewählt. Im April 2013 verfassten die Innenminister beider Länder gemeinsam mit ihren Kollegen aus Österreich und den Niederlanden einen Brief an die Ratspräsidentschaft und die Europäische Kommission, in dem sie härtere Maßnahmen gegen die „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ fordern. Auslöser waren der Hilferuf einiger Kommunen vom Januar 2013, die sich durch die Zuwanderung einer Vielzahl von EU-Bürgerinnen und -bürgern, vor allem aus Bulgarien und Rumänien, überfordert sahen.<sup>1</sup> Die Minister behaupteten, die Sozialsysteme seien mit beträchtlichen zusätzlichen Kosten insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Wohnraum konfrontiert. Unionsbürger, denen Sozialmissbrauch nachgewiesen werden konnte, müssten ausgewiesen und mit einer Wiedereinreisesperre belegt werden können. In der Folge haben europakritische und rechtspopulistische Parteien das Thema aufgegriffen.

Am 26. März 2014 wurde in Berlin der Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses zu "Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten" vorgestellt. Der Ausschuss war durch die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss vom 8. Januar 2014 als Reaktion auf die Debatte eingesetzt worden. Der Bericht schlägt einen Katalog an Hilfen für besonders betroffene Kommunen und Maßnahmen zur Verhinderung eines Missbrauchs des Freizügigkeitsrechts vor. Neben der Wiedereinreisesperre in Missbrauchsfällen soll eine Befristung der Aufenthaltsdauer zur Arbeitssuche eingeführt werden. Der abschließende Bericht des Ausschusses wird für Juni 2014 erwartet.

---

<sup>1</sup> Siehe Deutscher Städtetag zu Problemen durch Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien, Pressemitteilung vom 14.02.2013 und Positionspapier vom 22.01.2013.

## **I. Zum Wert und zur Bedrohung Europas**

Mit ihrem Wort vom Oktober 2012 „Für eine gemeinsame Zukunft in einem gemeinsamen Europa“ hat die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) Grundsätzliches zu den Werten der Europäischen Union und ihren Bedrohungen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise gesagt. Dort heißt es:

„Längst geht es um mehr als den Erhalt der gemeinsamen Währung in der Eurozone, es geht um die Zukunft der europäischen Idee. Eine Idee, die Europa in den letzten Jahrzehnten Frieden, Wachstum und Wohlfahrt und ein wachsendes Maß an sozialer Gerechtigkeit beschert hat. (...) Insbesondere junge Menschen leiden aufgrund schlechter Arbeitsmarktsituation in vielen Staaten Europas unter Perspektivlosigkeit und begehren gegen die Ungerechtigkeit auf. (...) Aber auch zwischen den Staaten wächst die Ungleichheit und die Spannungen steigen. Alte Ressentiments werden wieder hoffähig, nationalistisch orientierte Kräfte gewinnen an Boden. Aber auch Regierungen der politischen Mitte sehen die Europäische Union (EU) zunehmend als Rechenexempel: Lohnt der Einsatz für Europa noch?“

Das Wort der EKD erwidert auf diese Frage angesichts der eigenen Erfahrungen als Kirche eindeutig:

„Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union hat ihren Preis. Europa aber hat vor allem einen Wert. (...) Die Europäische Union ist ein Versprechen. Dieses Versprechen geht weit über die Bewahrung wirtschaftlichen Wohlstands hinaus und wird erst im Wettbewerb mit anderen Gesellschaftsmodellen und Volkswirtschaften wirklich erkennbar. Europa steht für ein Leben in Frieden und Freiheit, für offene Grenzen, für Menschenrechte, Chancengleichheit und soziale Verantwortung, für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Europa ist aber auch das Versprechen, im Moment der „Krise“ auf ein Füreinandertreten der Gemeinschaft vertrauen zu können. (...) Menschen und nicht Märkte müssen im Mittelpunkt der Politik stehen.“

Diese kirchlichen Kernaussagen haben sich gerade in der Debatte um eine Beschränkung des Freizügigkeitsrechtes derjenigen Unionsbürger zu bewähren, die aus anderen Mitgliedstaaten, insbesondere Ost- und Südeuropas, kommend ihr Glück und ihre wirtschaftliche Zukunft in Deutschland suchen.

## **II. Die Freizügigkeit als Grundwert in der aktuellen Situation**

Die Europäische Union war von Beginn an nicht nur ein gemeinsamer Markt der Warenproduzenten. Vielmehr garantierte (und garantiert) sie allen Bürgerinnen und Bürgern der EU-Mitgliedstaaten auch die Freiheit mit einer wirtschaftlichen Zielrichtung – als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder Selbständige – im gemeinsamen Markt wandern zu können. Gewährleistet war damit eine grundrechtsgleiche Freiheit, die es den Einzelnen ermöglichte, ihr wirtschaftliches Glück in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft zu suchen. In den 1990er Jahren wurde diese Grundrechtsposition mit der Unionsbürgerschaft über den wirtschaftlichen Bereich hinaus zu einem allgemeinen – allerdings nicht schrankenlosen – Freizügigkeitsrecht erweitert.

Die **Grundfreiheit**, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, um zu arbeiten oder eine Arbeit zu suchen, ergibt sich aus **Artikel 45 Absatz 3** des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV). In **Artikel 45 Absatz 2 AEUV** ist ein spezielles **Diskriminierungsverbot** geregelt, nach dem die unterschiedliche Behandlung von Inländern und EU-Ausländern in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen verboten ist. Auch die direkten Familienangehörigen des Arbeitnehmers profitieren von der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Arbeitnehmer verlieren ihren Freizügigkeitsstatus grundsätzlich nicht durch unfreiwillige Arbeitslosigkeit, insbesondere solange sie mit Aussicht auf Erfolg Arbeit suchen.

**Arbeitsuchende** fallen unter die Arbeitnehmerfreizügigkeit, wenn sie **tatsächlich Arbeit suchen** und eine **begründete Aussicht auf Einstellung** haben. Die Verordnung (EU) Nr. 494/2011 konkretisiert die Rechte der Arbeitnehmer.

**Selbständige** verfügen nach den **Art. 49 ff. AEUV** über einen ähnlichen Freizügigkeitsstatus wie Arbeitnehmer.

**Auch alle anderen Unionsbürger** verfügen nach **Art. 20 AEUV** grundsätzlich über Freizügigkeit in der Union, die aber hier grundsätzlich nach den Regelungen nach weiteren EU-Rechtsnormen an die Lebensunterhaltssicherung gebunden ist.

Die Bedeutung dieses freiheitlichen „Versprechens“ – das rechtlich verbindlich ausgestaltet wurde – zeigt sich gerade auch in der wirtschaftlichen Krise, die viele Staaten Ost- und Süd-europas ergriffen hat. Für die jungen Menschen (aber nicht nur für diese) aus diesen Ländern ist es ihr gutes und wichtiges Recht, dass sie ihre Chance in der vergleichsweise wachsenden Wirtschaft Deutschlands suchen können. Die Freizügigkeit der Menschen hat keine geringere Bedeutung für das gemeinsame Europa, als die Rechtsposition deutscher Waren- und Kapitalhändler, die im EU-Binnenhandel auch in diesen Ländern nach wie vor hohe Gewinne erwirtschaften. Die Personenfreizügigkeit ist kein Entgegenkommen einzelner Mitgliedstaaten gegenüber EU-Bürgerinnen und –bürgern aus anderen Mitgliedstaaten. Die Freizügigkeit ist ein Recht aller Unionsbürgerinnen und –bürger und wird von Angehörigen aller Mitgliedstaaten in Anspruch genommen. Neben einem nicht zu beziffernden Mehrwert durch gesellschaftlichen Austausch und interkultureller Bereicherung (z.B. auch durch die starke Mobilität von Studierenden innerhalb der EU) profitiert nicht zuletzt auch die Wirtschaft stark von der Mobilität qualifizierter Arbeitskräfte.

Da die EU-Freizügigkeit kein Selbstzweck, sondern ein zur europäischen Kohäsion erforderlicher Grundpfeiler der Europäischen Union ist, gilt: Wer die Freizügigkeit zur Disposition stellt und Einschränkungen fordert, greift damit die Wurzeln der Europäischen Union an. Da die EU sich vom reinen Binnenmarkt spätestens seit 1997 zum gemeinsamen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ weiterentwickelt hat, darf Solidarität im gemeinsamen Wirtschafts- und Rechtsraum nicht zur Einbahnstraße werden.

### **III. Zu den ökonomischen Wirkungen der Freizügigkeit und rumänischen bzw. bulgarischen Staatsbürgerinnen und –bürgern in Deutschland**

Zahlreiche ökonomische Studien bestätigen - auch in Hinblick auf die Erfahrungen mit der ersten Erweiterungsrunde der EU (1973, sog. „Norderweiterung“) -, dass die Freizügigkeit in der europäischen Union generell positive Wirkungen hat. Bei voller Freizügigkeit ist regelmäßig mit hohen Wohlfahrtsgewinnen zu rechnen; die Freizügigkeit erhöht Beschäftigung

und Brutto-Inlandsprodukt. Gerade im Fachkräftebereich – aber aus demographischen Gründen auch darüber hinaus - kann die Personenfreizügigkeit ein wichtiges Mittel sein, um den Bedarf an Fachkräften in Deutschland zu decken.

Die Europäische Kommission hat als Reaktion auf die aktuelle Debatte eine Studie zur Untersuchung der Auswirkungen nicht erwerbstätiger EU-Migrantinnen und Migranten auf die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten in Auftrag gegeben. Die Studie hat ergeben, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger Sozialleistungen in der Regel nicht intensiver in Anspruch nehmen als Inländerinnen und Inländer. Die Beschäftigungsquote (67,7%) liegt im Schnitt über derjenigen der Inländer (64,6%). Die große Mehrheit der EU-Bürger und -Bürgerinnen, die von der Personenfreizügigkeit Gebrauch machen, tut dies um im Aufnahmemitgliedstaat eine Arbeit aufzunehmen. Die Gesamtauswirkung auf die Sozialsysteme der Aufnahmemitgliedsstaaten wird als sehr gering beurteilt.

Ähnliches gilt in Deutschland für die Gruppe der Zuwandernden aus Bulgarien und Rumänien: Letztgenannte haben in Deutschland mit 60,2% im Durchschnitt die höchste Erwerbsquote im Vergleich zu allen anderen Zuwandernden aus östlichen wie südlichen EU-Mitgliedsländern. Ihre Arbeitslosenquote liegt mit 5,3% sogar unter dem Bevölkerungsdurchschnitt in Deutschland in Höhe von 6,7%. Ihre Transferabhängigkeit liegt mit nur 7,4% sogar knapp unter der durchschnittlichen Leistungsempfängerquote in Deutschland (7,5%).<sup>2</sup>

Ebenso problematisch wie die abschätzigen Verallgemeinerungen unter dem Begriff „Armutswanderung“ wären jedoch Versuche, bundesweite Gesamtzahlen mit lokalen Daten und Beobachtungen in kommunalen Problemzonen (wie z.B. in Duisburg) zu vergleichen, in denen sich gering qualifizierte Migrantinnen und Migranten mit prekären Soziallagen konzentrieren.

Die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien zeigt nach Qualifikations- und Sozialstruktur eine große Spreizung mit starken Elitenanteilen an der Spitze und starken Prekariatsanteilen an der Basis der migratorischen Sozialpyramide.<sup>3</sup> Diese scheint sich durch so genannte Kettenwanderungen in den kommunalen Problemzonen noch zu verbreitern. Die Situation in solchen Kommunen darf nicht banalisiert werden, bietet aber keinen Anlass für bundesweite Hysterie. Vielmehr braucht es vor Ort gezielte Intervention.

Im Ausgangspunkt ist der Ruf dieser Kommunen nach (Bundes-)Unterstützung daher verständlich. Ob die Finanzierung eines allgemeinen „Fonds für europäische Armutswanderer/Innen“ (für Notunterkünfte, Schulbesuch, Basisernährung, Gesundheitsversorgung etc.) wie ihn der Deutsche Städtetag Anfang 2013 gefordert hat, ein ausreichendes Mittel ist, bleibt offen. Für Städte, die mit den anstehenden Herausforderungen tatsächlich überfordert sind, würde ein solcher strategischer Sozialfond auf Bundesebene zumindest vorübergehend Unterstützung verschaffen.

Im Übrigen erscheint es angezeigt, dass auch der Bund - ebenso wie die EU - im Rahmen bestehender (z.B. „Soziale Stadt“) oder neuer Programme auf die Situation reagieren und Mittel zur Verfügung stellen sollten, die es den Kommunen vor Ort leichter machen, innovative Problemlösungen zu suchen.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Die Daten finden sich u.a. in der aktuellen Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung: Mathias Jobelius / Victoria Stoiciu. Die Mär vom 'Sozialtourismus'. Zuwanderung rumänischer Staatsbürger nach Deutschland und in andere EU-Mitgliedsländer, Berlin 2014.

<sup>3</sup> Siehe im aktuellen Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vom März 2014, zu finden unter <http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor.pdf> (zuletzt abgerufen am 10.04.2014).

<sup>4</sup> Zum aktuellen Stand des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt": Die Bundesregierung hat mit dem Haushaltsentwurf 2014 eine Aufstockung des Programms von 40 Millionen € in 2013 auf 150 Millionen € in 2014 vor-

## IV. Zur Tonalität der Debatte

Auch der dramatisierende und verallgemeinernde Einstieg des Deutschen Städtetages unter dem Motto „Armutszuwanderer aus Bulgarien und Rumänien überlasten deutsche Kommunen“ war – bei allem Verständnis für die schlechte Finanzlage vieler Kommunen – geeignet, in dieser Diskussion das öffentliche Klima zu vergiften. Wer sich an die deutsche Asyldebatte der 1980er und 1990er Jahre mit ihren ungeheuerlichen Folgen u.a. in Rostock, Solingen, Mölln und anderswo erinnerte, musste Schlimmes befürchten.

Mit einer solchen Tonalität gefährdet man das gesellschaftliche Klima in Deutschland gerade auch für notwendige Zuwanderung insgesamt. So muss es beunruhigen, wenn erstmals seit Jahren in Umfragen die „Zuwanderung als wichtigstes Problem“ genannt wird<sup>5</sup>.

Deutlich wird überdies, dass es in der Debatte auch um „antiziganistische“ Untertöne geht. „Bulgaren und Rumänen“ dürfte vielfach gezielt als Chiffre für Roma aus Südosteuropa verwendet und verstanden werden. Gerade für Deutsche und für Deutschland sollte dabei gelten: Es reicht nicht aus, den Opfern aus dieser Gruppe Denkmäler zu bauen. Gefragt ist gerade auch für diese Gruppe gesamteuropäische Solidarität.

Schwierigkeiten müssen ernst genommen, Vorwürfe des Missbrauchs untersucht werden. Das bestehende Recht gibt dabei bereits eine Reihe von Möglichkeiten, bei tatsächlich vorliegendem Missbrauch von Sozialleistungen einzugreifen. Langfristig wird es aber auch entscheidend sein, ob die Lage in den Herkunftsländern verbessert werden kann. Denn insbesondere Angehörige der Roma leben oftmals unter menschenunwürdigen Zuständen. Im Dezember 2013 hat der EU-Rat Empfehlungen für wirksame Maßnahmen zur Integration der Roma in den Mitgliedstaaten verabschiedet. Nun muss darauf geachtet werden, dass diese Empfehlungen auch vor Ort umgesetzt werden.

## V. Fazit

Die Kammer für Migration und Integration der EKD spricht sich entschieden dagegen aus, dass sich populistische und antieuropäische Parteien das Thema Freizügigkeit im Europawahlkampf 2014 zu Eigen machen und Ängste und Ressentiments gegen EU-Einwandererinnen und -Einwanderer schüren. Die Personenfreizügigkeit ist ein entscheidender Baustein des europäischen Projekts, der nicht in Frage gestellt werden darf. Durch Verweis auf die Fakten und Vorteile der Freizügigkeit, aber auch durch konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Situation sowohl in den Aufnahme- als auch in den Herkunftsstaaten kann und muss europaskeptischem Populismus entgegengewirkt werden.

Die evangelischen Kirchen in Deutschland sind aus eigenen historischen Erfahrungen berufen, das Versprechen eines gemeinsamen solidarischen Europas zu verteidigen. Gerade in der wirtschaftlichen Krise, die vor allem die europäischen Staaten im Osten und Süden der Union erfasst hat, ist die Bedeutung des Grundwertes der Personenfreizügigkeit für die Union hervorzuheben und sind polemische Angriffe auf diesen abzuwehren.

---

geschlagen. Davon sollen rund 10 Millionen € für die von der Zuwanderung besonders betroffenen Kommunen eingesetzt werden. Da es sich um ein paritätisch von Bund und Ländern finanziertes Programm handelt, wären im Beschlussfalle die Länder aufgefordert, ebenfalls 150 Mio. € für das Programm bereitzustellen.

<sup>5</sup> So die Ergebnisse des ZDF-Politbarometers von Mitte Januar 2014.

Die Freizügigkeit der Menschen hat keine geringere Bedeutung für das gemeinsame Europa als der EU-Binnenhandel mit Gütern, Dienstleistungen und Kapital. Eine effektive Inanspruchnahme des Freizügigkeitsrechtes zu ermöglichen, ist daher auch eine Aufgabe der Kirchen und ihrer Einrichtungen; dieser Aufgabe haben sich Diakonie und Caritas bereits angenommen. Darüber hinaus wird auch in Kirchengemeinden Integration und Miteinander täglich geübt und gelebt und so ein ganz bescheidener Beitrag für ein gelingendes Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Herkunft geleistet.